

Spanischer Wein in osteuropäischen Schläuchen? Das Alte und das Neue am transformationspolitischen "Dilemma der Gleichzeitigkeit"

Lessenich, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lessenich, S. (1996). Spanischer Wein in osteuropäischen Schläuchen? Das Alte und das Neue am transformationspolitischen "Dilemma der Gleichzeitigkeit". In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 214-228). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140698>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Spanischer Wein in osteuropäischen Schläuchen?

Das Alte und das Neue am transformationspolitischen
»Dilemma der Gleichzeitigkeit«

Stephan Lessenich

Die gesellschaftliche Transformation in Osteuropa und das
»Dilemma der Gleichzeitigkeit«

Wenn heute von gesellschaftlichen Transformationsprozessen die Rede ist, so sind damit wie selbstverständlich die revolutionär anmutenden sozialen Umbrüche in den postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas gemeint.¹ Angesichts der ebenso spannenden wie spannungsgeladenen Entwicklungen im ehemaligen »Ostblock« verblasen die Erinnerungen an frühere Beispiele einer grundlegenden Umwälzung gesellschaftlicher Strukturen. Die osteuropäische »Great Transformation« (Stark 1992), die politische und ökonomische Umgestaltung eines halben Kontinents, scheint das in der Vergangenheit entwickelte Instrumentarium einer analytischen Durchdringung und theoretischen Einordnung gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse nachhaltig zu entwerten. Der einzigartige und vorbildlose Charakter der »Epochenwende« von 1989, so die gängige Argumentation der Kommentatoren, verbiete den Sozialwissenschaften den parallelisierenden Rückblick etwa auf die südeuropäischen und südamerikanischen Demokratisierungserfahrungen der 70er und 80er Jahre; dementsprechend unzulässig sei es, die Erkenntnisse der auf diesen Erfahrungen beruhenden sog. »Transitions«-Forschung (z.B. O'Donnell und Schmitter 1986; Przeworski 1990) auf die aktuelle Transformationsproblematik zu übertragen.

Beispielhaft für die Betonung der Singularität der osteuropäischen Umbruchssituation sind die eindringlichen »Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten«, die Claus Offe (1994) jüngst unternommen hat. Folgt man Offes Analyse (1994: 57-134), so sind es insbesondere fünf – letztlich eng miteinander zusammenhängende – Problemkomplexe, die in ihrer Kombination die historische Einmaligkeit des mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesses ausmachen. Erstens handelt es sich bei der demokratisch-kapitalisti-

schen Umwälzung im Osten im inner- wie zwischengesellschaftlichen Sinne um eine »*Revolution von oben*«. Von der sowjetischen Führung um Gorbatschow ermutigt oder gedrängt, fanden sich in praktisch allen sozialistischen »Bruderstaaten« Reformeliten, die den beginnenden gesellschaftlichen Umbruch zu gestalten und kontrollieren suchten. Die Entstehung marktwirtschaftlicher Strukturen in Osteuropa verläuft dementsprechend nicht gleichsam »blind« und »naturwüchsig«, sondern als Teil einer politischen Veranstaltung; die Entwicklung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems wird zum politischen Projekt.

Damit wird zweitens die Konstitution gesellschaftlicher Basisinstitutionen wie Demokratie und Marktwirtschaft zum Gegenstand des strategischen Handelns politischer Akteure. Was sich in der liberaldemokratischen Geschichte Westeuropas als evolutionärer Prozeß der nicht-präjudizierenden institutionellen Rahmensetzung für das freie Spiel politischer Kräfte ausnimmt, ist im Falle Osteuropas selbst bereits politisiertes Objekt strategischer Kalküle. Letztlich bedeutet dies, daß es die Spieler selbst sind, die sich in einem intentionalen, d. h. zielgerichteten und zweckbestimmten Akt ihre *eigenen Spielregeln* geben – und damit auch direkt über den Kreis der Mitspieler, über Zugelassene und Ausgeschlossene entscheiden.

Diese Politisierung schon der institutionellen Prämissen des politischen Prozesses hängt u. a. auch damit zusammen, daß (drittens) die osteuropäischen Staaten im Zeitraffertempo und nahezu synchron drei konstitutive gesellschaftspolitische Probleme – die Territorialfrage, die Demokratiefrage und die Frage der Wirtschaftsordnung – lösen müssen, für deren Bearbeitung im westeuropäischen Fall ein in Jahrhunderten zu bemessender Zeitraum zur Verfügung stand. Offe spricht in diesem Kontext von einem *Dilemma der Gleichzeitigkeit* (1994: 64ff.): Die gleichlaufenden Erfordernisse der simultanen Nationbildung, Verfassungsgebung und Marktgenerierung führen zu überaus vielschichtigen Entscheidungssituationen, die typischerweise dadurch gekennzeichnet sind, daß Problemlösungen auf einem Feld fast schon zwangsläufig neue Probleme bzw. Lösungsblockaden auf den jeweils anderen Feldern nach sich ziehen.

Die spezifische Zeitstruktur des Transformationsprozesses und seiner verschiedenen Facetten stellt besondere Anforderungen aber nicht nur an die Problemverarbeitungskapazität der politischen Eliten, sondern auch an die Leidensfähigkeit der von den gesellschaftlichen Umbrüchen betroffenen Individuen. Es ist dies – viertens – das *Problem der Geduld*: Soll der angestrebte Übergang zu »freedom and democracy« gelingen, so müssen die einzelnen Akteure zu einem – in Anbetracht der massiven gegenwärtigen Funktionsprobleme eher irrationalen – Vertrauensvorschuß in die zukünftige Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems bereit sein. Selbst dann aber steht und fällt das Schicksal der

Transformation in Osteuropa damit, ob solche tausendfachen investiven Kalküle sozialer Akteure innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne auch (wenigstens teilweise) aufgehen.

Dies leitet direkt über zum fünften und letzten Problemzusammenhang. Eine erfolgversprechende Methode, die Schmerzen des Übergangs zu lindern, Geduld zu generieren und somit Zeit für die Fortsetzung der politisch-ökonomischen Umstrukturierungen zu gewinnen, besteht in der wirksamen Flankierung des Transformationsprozesses mit sozialpolitischen Kompensationsangeboten. Eine solche sozialpolitische Strategie würde freilich bedeuten, daß das von T. H. Marshall (1992) für Westeuropa konstatierte klassische Stufenschema gesellschaftlicher Modernisierung (als Sequenz von Rechtsstaat, Demokratie und Wohlfahrtsstaat) in den Staaten Mittel- und Osteuropas geradezu auf den Kopf gestellt würde. Wir hätten es demnach mit der Situation einer komplexen *Verflechtung von Modernisierungssträngen* zu tun, in deren Rahmen es zu dem Paradoxon käme, daß die erfolgreiche Transformation der postkommunistischen Gesellschaften gerade das voraussetzt, was nach herkömmlichem modernisierungstheoretischen Verständnis erst ihren krönenden Abschluß zu bilden hätte – die Etablierung moderner wohlfahrtsstaatlicher Sicherungssysteme.

Es ist diese überaus vielschichtige Problemkonstellation, die Offe von einer osteuropäischen »Pandora-Büchse voller Paradoxien« sprechen läßt, welche in der westlichen Modernisierungsgeschichte ihresgleichen suchen und »vor denen jede ›Theorie‹ des Übergangs versagen muß« (1994: 71). Ist die Widersprüchlichkeit der gesellschaftlichen Umgestaltungserfordernisse in den Reformökonomien Mittel- und Osteuropas damit zutreffend analysiert, so bleiben doch Zweifel, ob eben diese Erfordernisse tatsächlich von einer einzigartigen, historisch nie dagewesenen Qualität sind. Im folgenden möchte ich argumentieren, daß die hier wiedergegebenen Bestimmungsmomente der osteuropäischen Transformation – der Prozeß der elitengeleiteten, politischen Konstruktion einer Marktgesellschaft; die selbstbezügliche Konstitution politischer Verfahrensregeln; die politische Zwangslage simultaner Umgestaltungsanforderungen; das Problem der »politischen Ökonomie der Geduld« (Offe 1994: 76; ähnlich Vobruba 1991: 139ff.); schließlich die paradoxen Bedingungsverhältnisse von Marktwirtschaft, Demokratie und Wohlfahrtsstaat – bereits frühere Prozesse »krassen«, d. h. höchst beschleunigten und äußerst radikalen sozialen Wandels (vgl. Clausen 1994: 22ff.) bestimmt haben. Es soll gezeigt werden, wie *all diese* politischen Herausforderungen sich schon zuvor *einer einzigen* Gesellschaft gestellt haben, wie diese Gesellschaft mit eben jenen Herausforderungen umgegangen ist – und was dies für die Analyse des sozialen Wandels in Osteuropa bedeuten könnte.

Alter Wein in neuen Schläuchen? Das »Dilemma der Gleichzeitigkeit« in der spanischen *transición*

Ein Blick auf den Übergang Spaniens vom Frankismus zur Demokratie zeigt, daß der für Offe zentrale Bestimmungsfaktor der Singularität des osteuropäischen Transformationsprozesses – das »Dilemma der Gleichzeitigkeit« mit all seinen problematischen Auswirkungen auf System- und Sozialintegration – Charakteristikum auch schon der spanischen *transición* gewesen ist. Auch den spanischen »Helden des Rückzugs« (Enzensberger) stellten sich die fundamentalen politischen Aufgaben der Nation-, Verfassungs- und Marktbildung simultan und in kaum weniger zwingender Form. Ich möchte im folgenden die spezifisch spanische Ausprägung dieser drei konkurrierenden politischen Herausforderungen kurz skizzieren, um anschließend etwas ausführlicher auf den letztgenannten der drei Komplexe einzugehen, insbesondere auf die Widersprüche und Asymmetrien der Umstrukturierung *arbeitsmarktbezogener* Verfahrensregeln.² Gerade auf dem für das Gelingen des Transformationsprozesses zentralen Feld der Sozialpolitik läßt sich nämlich in Ost- wie in Südeuropa die Existenz durchaus ähnlicher Erblasten konstatieren, sehen (bzw. sahen) sich somit die »postautoritären« Wohlfahrtsstaaten beider Regionen zum Teil gleichgelagerten Umstellungsproblemen ausgesetzt.

Was zunächst das Problem der *Nationbildung* angeht, so wurde auch der spanische Staat im Zuge des Demokratisierungsprozesses mit Minderheits- und Nationalitätenkonflikten konfrontiert, die bis zum heutigen Tage maßgeblich das politische Geschehen in Spanien bestimmen. Nachdem das frankistische Regime über Jahrzehnte hinweg versucht hatte, mit einem streng zentralistischen Verwaltungssystem und einer strikt »kastilienzentrierten« Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpolitik die Existenz verschiedener innerspanischer nationaler Kulturen zu leugnen und jegliche Öffentlichkeitswirksamkeit derselben zu verhindern, kam es nach dem Tode des Diktators im Jahre 1975 zu einer geradezu explosionsartigen und äußerst politikwirksamen Betonung nicht- (oder nicht-nur-) spanischer Identitäten. Die postfrankistische Wiederbelebung »peripherer Nationalismen« (»nacionalismos periféricos«; de Blas 1989) äußerte sich in einem weiten Spektrum politischer Forderungen, die von dem Verlangen nach administrativer Dezentralisierung über das Einfordern bedeutsamer regulativer Kompetenzen bis hin zu (teilweise gewaltsam verfolgten) separatistischen Bestrebungen reichten. Dabei sprang der Funke nationalen Selbstbestimmungswillens, der zunächst insbesondere von den sog. »historischen« Nationalismen Kataloniens, Galiziens und Euskadis (also des Baskenlandes) ausging, in Form territorialen Selbstverwaltungsverlangens auch auf andere Regionen über, die sich zuvor kaum

über eine eigene Identität definiert hatten. Der spanische Staat reagierte auf die Virulenz nationalistischer und regionalistischer Bewegungen durch die Konstitution eines Systems autonomer Regionen («Comunidades Autónomas» / «Estado de las Autonomías»), denen schrittweise (und regional abgestuft) mehr oder weniger weitreichende Verwaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeiten übertragen wurden. Wenngleich die maßgeblichen nationalistischen Akteure mittlerweile pragmatisch zwischen Staats- und Kulturnation zu unterscheiden wissen, die Staatseinheit Spaniens zumindest im politischen Tagesgeschäft nicht länger in Frage stellen und sich, in jüngster Zeit, gar zur (wenn auch indirekten) Beteiligung an der gesamtspanischen Regierungsverantwortung bereit erklärten, so bedeutet diese Institutionalisierung der spanischen Staat-versus-Nation-Problematik keineswegs deren Auflösung (vgl. Linz 1994: 59f.). Vielmehr ist sie im gesellschaftlichen Bewußtsein nach wie vor höchst präsent und wird im politischen Prozeß ergänzt und überlagert durch einen grundsätzlichen interregionalen Nord-Süd- bzw. Zentrum-Peripherie-Konflikt, der sich in regelmäßigen Abständen an Fragen der zwischenregionalen Verteilung knapper Ressourcen entzündet – zuletzt, im sog. »Wasserkrieg« («la guerra del agua»), etwa an der Frage des Zuganges zu dem im trockenen Spanien besonders »kostbaren Naß«.³

Der Prozeß der *Verfassungsgebung* gewann in Spanien eine von Reformeliten vorangetriebene und von ebenso verworrenen wie verwirrenden Interaktionen der entscheidenden politischen Akteure geprägte Eigendynamik, die in dem Paradoxon einer Selbstabschaffung des frankistischen Herrschaftsapparates gipfelte (vgl. hierzu Colomers [1990] erhellende spieltheoretische Analysen zentraler politischer Entscheidungssituationen in der *transición*). Donald Share hat die Institutionalisierung politischer Spielregeln und Verhaltensnormen in Spanien als Musterfall einer »transaktiven« Demokratisierung bzw. einer »transition through transaction« beschrieben (1985: 86ff.), die einerseits durch ihren konsensuellen, von Vertretern des autoritären Regimes selbst kontrollierten Verlauf, andererseits durch das hohe Tempo, die außerordentliche Reichweite und die anscheinende Unumkehrbarkeit des demokratischen Wandels (vgl. Schmitter 1986) gekennzeichnet ist. Dabei dienten, wie später im Falle der mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesse auch, die parlamentarisch-demokratischen Regierungssysteme und die marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftsordnungen der westeuropäischen Kernstaaten – insbesondere das deutsche »Erfolgsmodell« einer Kombination von kooperativem Föderalismus und sozialer Marktwirtschaft – als kognitive Bezugsrahmen und propagierte Fixpunkte der postfrankistischen verfassungspolitischen Neuorientierung.

Schließlich stellte auch der dritte Aspekt des transformationspolitischen Gleichzeitigkeitsdilemmas, das Problem der *Marktkonstitution*, im Spanien der

späten 70er und frühen 80er Jahre eine grundlegende Herausforderung für die politisch Handelnden dar. Auch hier mußten die Regeln und Akteure der ökonomischen Arena erst noch geschaffen werden, auch hier waren Fragen des originären »institution-building« und solche notfallmäßiger politischer Regulierung zeitgleich zu be- und verhandeln. Gerade auf dem Feld der Sozialpolitik, auf dem etwa Offe den osteuropäischen Reformstaaten eine »vorbild- und beispiellose« Ausgangssituation attestiert (1994: 97), wies Spanien im Jahre 1975 nicht unwesentliche Parallelen zu den anderthalb Jahrzehnte später in Osteuropa zu konstatierenden Zuständen auf. Allzu häufig wird nämlich außer Acht gelassen, daß das demokratische Spanien eine frankistische Entwicklungsdiktatur beerbte, die von der gesellschaftsweiten Realisierung des Marktpinzips weit entfernt gewesen war. Die Schaffung eines regelrechten bzw. regelgerechten Marktes für die »Ware« Arbeitskraft und die Rückkehr vom Status- zum Vertragsprinzip als dominantem Mechanismus sozialer Regulierung waren die wesentlichen Hürden, die auch die spanische Ökonomie auf ihrem Weg zu »Modernität« und Wettbewerbsfähigkeit zu nehmen hatte. Die »Kontraktualisierung« der Arbeit, der Verzicht auf die einzelbetriebliche Synthese von Wirtschafts- und Sozialpolitik, der komplementäre Aufbau spezialisierter Agenturen für soziale Sicherung und soziale Dienste, der Abbau von Preissubventionen für Güter des Massenkonsums – so Offes Charakterisierung der »sozialpolitischen Probleme der nachkommunistischen Rekonstruktion« (1994: 96f.) – oder aber auch die Installation einer Klasse »unternehmender Unternehmer« (in Schumpeters Sinn): Für all diese Anforderungen an staatliche Sozialpolitik lassen sich in der Entwicklung westlicher Wohlfahrtsstaaten *sehr wohl* gewisse Parallelen finden.⁴ Ich möchte dies im folgenden am spanischen Beispiel zu verdeutlichen versuchen.

Die Transformation der Sozialpolitik in Spanien: Vom autoritären Garantismus zum postautoritären Wohlfahrtsstaat

Die Sozialpolitik des frankistischen Regimes in Spanien wies in zentralen Punkten eine eigentümliche Wesensverwandtheit mit den institutionellen Arrangements »staatssozialistischer Wohlfahrtsstaaten« (vgl. Ferge 1992: 204ff.) auf. Produktivismus, Paternalismus und Repression waren die bestimmenden Faktoren eines Regulierungsmodells (vgl. Lessenich 1994: 232ff.), das um die *Aufhebung systemischer Differenzierungen* ebenso bemüht war wie um die *Einebnung sozialer Divergenz*. So wurden *einerseits* dem Arbeitsverhältnis systematisch sozialpolitische Funktionen übertragen. Eine (jedenfalls für die männlichen Beschäf-

tigten in den industriellen Kernsektoren) an Arbeitsplatzgarantie heranreichende Beschäftigungssicherheit und die betriebliche Gewährleistung bzw. Vermittlung auch nicht-monetärer Versorgungsleistungen bildeten ein funktionales Substitut für ein fehlendes System universalistischer sozialer Sicherungen – die existierenden sozialpolitischen Leistungsprogramme erinnerten in ihrer klientelistischen Instrumentalisierung und aufgrund mangelhafter Rechtsgarantien »mehr an im Mittelalter übliche Regalien als an Systeme sozialer Sicherheit modernen Zuschnitts« (Ferrerias 1988: 403). Der geradezu patriarchalische Kündigungsschutz wiederum wurde allerdings faktisch vom politisch konformen Verhalten des Arbeiters abhängig gemacht: Die staatliche Sicherung individueller Ansprüche auf Integration in Erwerbsarbeit und auf Kontinuität der Lohnarbeitersexistenz stellte die Kehrseite der nicht-existenten, weil staatlicherseits verwehrten kollektiven Interessenrepräsentation der Arbeiterschaft dar.

Andererseits nämlich war die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen nur im überaus engen Rahmen einer staatlich kontrollierten Syndikatsorganisation möglich, in die alle »Produzenten« – also Unternehmer wie Arbeiter gleichermaßen – zwangsweise integriert waren. Der autoritäre Korporatismus des frankistischen Regimes entsprang seiner ideologischen Fixierung auf die (notfalls staatlich zu erzwingende) Versöhnung von Klassengegensätzen in einer »organischen« Gesellschaft. Wenngleich im Verlaufe der 60er Jahre die Strukturen des Zwangssyndikates mehr und mehr zum quasi-legalen Aktionsrahmen selbstorganisierter Arbeiterkommissionen (»Comisiones Obreras«) wurden, so behielt sich der frankistische Staat bis zuletzt theoretisch wie praktisch weitreichende Kontrollmöglichkeiten der Syndikatsorgane und ihrer Aktivitäten vor.

Die *obrigkeitsstaatliche Unterdrückung von Differenz* – die Verschmelzung differenzierter gesellschaftlicher Funktionssysteme (in Form der institutionellen Symbiose von Arbeits- und Sozialpolitik) zum einen, die Zusammenführung divergierender sozialer Interessen (in Gestalt der organisatorischen Einheit von Arbeit und Kapital) zum anderen – war mithin politisches Leitmotiv des *autoritären Garantismus* (»garantismo autoritario«; Casas/Valdès 1989) der Franco-Ära. Auf dessen Strategie einer *politisch inszenierten Entdifferenzierung* – Charakteristikum auch des Gesellschaftsmodells der früheren staatssozialistischen Systeme (vgl. hierzu ausführlich Vobruba 1991: 131ff.; Pollack 1990: 293ff.) – antwortete der nachfrankistische, *postautoritäre Wohlfahrtsstaat* mit einer Politik der *staatlich veranstalteten systemischen Spezialisierung und funktionalen Differenzierung*, deren beiden Kernbestandteile ich im folgenden kurz skizzieren möchte.

Zum einen wurde im Rahmen des demokratischen Überganges das Arbeitsverhältnis von seinen vorherigen sozialpolitischen Funktionen befreit, die nun-

mehr einem eigenständigen System sozialer Sicherung überantwortet wurden (Lessenich 1994: 235ff.). Der politische Systemwandel und die ab Mitte der 70er Jahre unaufhaltsam sich verschärfende ökonomische Krisensituation bedingten den schrittweisen Abbau der aus frankistischen Zeiten herrührenden Beschäftigungsgarantien. Die Abkehr vom ehemals dominanten Prinzip der Beschäftigungssicherheit vollzog sich dabei um so radikaler, als dieses im politischen Diskurs erfolgreich zum vormodernen Relikt vergangener autoritär-interventionistischer Tage stilisiert werden konnte; die Abweichung von der vorherigen Normalität stabiler – dauerhafter und unbefristeter – Beschäftigung verwandelte sich im Zuge dieses Flexibilisierungsprozesses von einer (zunächst nur verschämt zugelassenen) Ausnahme zur beschäftigungspolitischen Regel. Das zentrale gesellschaftspolitische Dilemma der Umstrukturierung des spanischen Beschäftigungssystems bestand nun allerdings darin, daß der Aufbau einer funktional ausdifferenzierten Infrastruktur sozialpolitischer Sicherungen mit dem Tempo des Abbaus der an das Arbeitsverhältnis geknüpften Attribute sozialer Sicherheit nicht Schritt halten konnte: Die sozialpolitische Regulierung hinkte der arbeitspolitischen De-Regulierung buchstäblich um Jahre hinterher. Die politisch arrangierte Trennung von Arbeits- und Sozialpolitik war somit durch eine spezifische Ungleichzeitigkeit von Regulierungs- und De-Regulierungsschüben gekennzeichnet, die ich an anderer Stelle (vgl. Lessenich 1995: 220ff.; für Osteuropa ähnlich auch Vobruba 1992: 179) als *regulative Lücke* beschrieben habe [Abbildung 1].

Zum anderen wurde die Restrukturierung des Arbeitsmarktes keineswegs einseitig etatistisch – d. h. unter Ausschluß der organisierten Arbeiterschaft – voll-

Abbildung 1: Die regulative Lücke	Arbeitspolitik	
	reguliert	de-reguliert
integriert	autoritärer Garantismus	2
Sozialpolitik separiert	3	postautoritärer Wohlfahrtsstaat

zogen, sondern vielmehr auf dem Wege der politischen Einbeziehung der arbeitsmarktrelevanten Kollektivakteure. Der gruppen- und klassenübergreifende Reformkonsens der *transición* war auch auf dem Feld der Sozialpolitik und ihrer »konzertierten Modernisierung« (Pries 1991) durchaus wirkungsmächtig. Allerdings fehlten als Träger des Modernisierungsprozesses zunächst noch hinreichend formierte »Sozialpartner«, so daß sich die *Trennung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen*, die Ausdifferenzierung funktionaler Interessenträger auf seiten von Arbeit und Kapital, als eine der vordringlichsten Aufgaben des gesellschaftlichen Umbaus stellte (Lessenich 1995: 147ff.). Im Ergebnis nahm sich das postfrankistische Regulierungsarrangement der gewerkschaftlich konsentierten Flexibilisierung dann gewissermaßen als spiegelbildliche Umkehrung des frankistischen Regulierungsmodells eines beschäftigungspolitischen Garantismus ohne Gewerkschaften aus – gleichsam als unter demokratischen Vorzeichen vollzogene Umpolung des autoritären Dualismus von Inklusion und Exklusion. An die Stelle der zuvor stabilen Inkorporierung der Individuen in den Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger politischer Ausgrenzung von Kollektivakteuren traten nun die Inkorporierung eben dieser kollektiven Akteure in den Politikprozess und die Ausgrenzung der Individuen aus dem Arbeitsmarkt bzw. aus dem System stabiler Beschäftigung (vgl. Lessenich 1995: 177ff., sowie 1994: 238f.). Es ist die letztlich erfolgreiche Vollführung dieser *regulativen Volte* [Abbildung 2], die staatlich organisierte Verschränkung der prozeduralen und substantiellen Facetten der sozialpolitischen Transformation, die im Kern die Besonderheit des *spanischen* Überganges vom autoritären Garantismus zum postautoritären Wohlfahrtsstaat ausmacht.

Abbildung 2: Die regulative Volte		Kollektive Arbeitsmarktakteure	
		Exklusion	Inklusion
Individuelle Arbeitsmarkt- akteure	Inklusion	autoritärer Garantismus	2
	Exklusion	3	postautoritärer Wohlfahrtsstaat

Wohlfahrtsstaatliche Politik in postautoritären Wohlfahrtsstaaten: Agenda und Akteure der Reform

Die doppelte sozialpolitische Herausforderung der Gründung von Institutionen und der Bewältigung von Interventionsaufgaben ist ersichtlich Teil des übergeordneten transformationspolitischen »Dilemmas der Gleichzeitigkeit«. Interessanterweise ist es im Rahmen der spanischen *transición* gelungen, gerade durch die Verknüpfung beider Problemstellungen, durch die politische *Synchronisation* von Institutionenbildung und Regulierungstätigkeit, dieses Dilemma nachhaltig zu entschärfen. Die »Demokratisierung« der Arbeitsbeziehungen wurde zielgerichtet zum Zweck der »Modernisierung« der Arbeitsmarktstrukturen eingesetzt; die Institutionalisierung von kollektiven Akteuren und politischen Verhandlungssystemen diente unmittelbar der konsensuellen De-Regulierung des spanischen Arbeitsmarktregimes.

In den oben eingeführten, differenzierungstheoretischen Kategorien ausgedrückt, gelang die vergleichsweise problemlose (wenngleich in ihren sozialen Konsequenzen alles andere als unproblematische) funktionale Differenzierung von Arbeits- und Sozialpolitik durch die *parallele* Ausdifferenzierung eines Systems organisierter Interessen – und die korporatistische Verankerung einer allseits akzeptierten Sachzwanglogik, sprich die Durchsetzung interpretativer *Einheit* in der interessenpolitischen *Vielfalt* (vgl. allgemein zur neokorporatistischen Vermittlung von »Systemerhaltung als Sachzwang« Vobruba 1983: 156ff.).⁵ Politischer Systemwandel und ökonomische Strukturkrise bildeten gemeinsam den idealen Nährboden eines sozialen Konsenses, in dessen Zeichen sich die organisierte Arbeiterschaft den Reformbestrebungen der nachfrankistischen Regierungen weder widersetzen konnte noch eigentlich wollte – zumal da das gewerkschaftliche Handlungsziel organisationspolitischer Institutionalisierung untrennbar mit der politischen wie ökonomischen Konsolidierung des demokratischen Systems als solchem verknüpft war, dessen fortgesetzte Stabilität demnach im ureigensten Interesse gerade auch der gewerkschaftlichen Akteure liegen mußte. Am Ende des Prozesses der *transición* waren denn auch politische Stabilisierung und wirtschaftliche Krisenbewältigung im großen und ganzen gelungen – die spanischen Gewerkschaften samt ihrer Klientel jedoch, in den Worten von Roland Schütz (1988), zu den »armen Verwandten der Demokratie« geworden.

Aus alledem läßt sich folgern, daß der entscheidende Unterschied zwischen dem mittel- und osteuropäischen und dem mediterranen (hier: spanischen) Weg zum demokratischen Kapitalismus weniger in der (durchaus ähnlichen) politisch-ökonomischen *Agenda* der Reform zu sehen ist – unter dem Motto »vive la différence« ging (und geht) es jeweils um die Überwindung autoritärer »Moder-

nisierungsverzüge« (Pollack 1990: 295). Das zentrale Unterscheidungsmerkmal beider Transformationsprozesse ist vielmehr in der höchst ungleichen Ausstattung der Gesellschaften Süd- und Osteuropas mit ebenso verpflichtungsbereiten wie vor allen Dingen auch verpflichtungsfähigen kollektiven *Akteuren* als den sozialen Trägern des demokratisch-marktwirtschaftlichen Reformprojektes zu suchen.

Die Bedeutung intermediärer Akteure für die gelungene Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen hat insbesondere Georg Vobruba verschiedentlich betont. Am osteuropäischen Beispiel diskutiert Vobruba (1991: 139ff.) die Schwierigkeiten des »Transformationsmanagements« als Problem der Divergenz von Zeithorizonten und ihrer politischen Vermittlung. Die strategische Frage im Transformationsprozess ist demnach die »der Vereinbarkeit der Zeithorizonte der positiven Wirkungen von Reformen einerseits und des Legitimationsvorschusses durch die Bürgerinnen und Bürger andererseits« (Vobruba 1991: 113). Ob die von der Transformation betroffenen Individuen, die den gesellschaftlichen Umbruch als schockartigen Verlust früherer Gewißheiten, als das Ende aller Sicherheit (vgl. Clausen 1994: 19) erleben, willens und in der Lage sind, vertrauensvoll auf bessere Zeiten zu warten, hängt *zum einen* ab von der materiellen, sozialpolitischen »Subventionierung von Geduld« (Offe 1994: 78); in der kompensierenden Flankierung der transformationspolitischen Prozesse funktionaler Differenzierung zeigt sich der *gesellschaftliche Wert der Sozialpolitik* (Vobruba 1991: 122ff. u. 147; ähnlich Offe 1994: 93f.). Auf eine weniger materielle denn vielmehr prozedurale Weise können aber *zum anderen* auch intermediäre gesellschaftliche Akteure zur Überwindung der Zeithorizontproblematik beitragen. So waren es ja etwa im spanischen Fall in erster Linie solch intermediäre Interessenorganisationen, die den einzelnen sozialen Akteuren in der kritischen Phase des Überganges wirksam das Gefühl vermittelten, über eine anerkannte Vertretungs- und Verhandlungsinstanz zu verfügen, die sicherzustellen schien, daß es sich bei den jeweils individuell zu tragenden Krisenlasten nicht um einen endgültigen und einseitig ausbeutbaren Interessenverzicht, sondern um einen bloß vorübergehenden und langfristig rationalen Interessenaufschub handele (vgl. hierzu ausführlich Lessenich 1995: 198ff.).

Im Falle Osteuropas hingegen scheint es gerade an derartigen *intermediären Vermittlungsinstanzen der Transformation* (vgl. Götting 1994: 187ff.) zu fehlen: So sieht Offe die osteuropäischen Gesellschaften in einem »Aggregatzustand assoziativer Unterentwicklung« verfangen (1994: 120f.), und für Aleksander Smolar ist »die Wiedereröffnung jener Sphäre, die zwischen dem einsamen Individuum und dem Staat vermittelt«, im Osten deswegen so aussichtslos, weil ebendiese Sphäre in den staatssozialistisch verfaßten Gesellschaften systematisch verwü-

stet worden sei (1990: 68). Dem mag wohl so sein. Es mag tatsächlich der maßgebliche Unterschied zwischen autoritären Regimen und kommunistischen Systemen sein, daß der staatliche Dominanzanspruch in letzteren noch umfassender ist (bzw. war): »Ironischerweise wurde nicht der Staat von der Gesellschaft absorbiert, wie das Marx vorausgesagt hatte, sondern die Gesellschaft wurde von einem allmächtigen Parteistaat aufgefressen« (Smolar 1990: 67).

Gleichwohl aber können auch autoritäre Systeme nicht-kommunistischer Prägung die Existenz wirklich autonomer politischer Körperschaften auf die Dauer nicht dulden. Wie Adam Przeworski (1990: 191; ähnlich Ferge 1992: 212) überzeugend darlegt, »haben autoritäre Regime einen Horror vor unabhängigen Organisationen«, weil diese die beständige Gefahr einer gesellschaftlichen Mobilisierung von Gegenhegemonie verkörpern: »Solange es keine kollektiven Alternativen gibt, ist die Einstellung des einzelnen zum Regime für dessen Stabilität ziemlich unerheblich. ... Nur wenn es kollektive Alternativen gibt, steht dem isolierten Einzelnen eine politische Wahlmöglichkeit offen.« *Deshalb* suchte der Frankismus die autonomen Organisationsanstrengungen der spanischen Arbeiterschaft staatlicherseits zu vereinnahmen (oder aber zu unterdrücken); *deshalb* betrieb das frankistische Regime eine Politik des arbeitspolitischen Garantismus, die den *einzelnen* Arbeiter zu Lasten seiner *kollektiven* Handlungsfähigkeit schützen bzw. ihn vor der Organisation politisch wirkungsmächtiger Kollektivität bewahren sollte.

Ein Blick auf das Spanien vor und nach 1975, wie er hier nur angedeutet werden konnte, zeigt, daß ebendiese Politik ihr Ziel keineswegs vollkommen verfehlt hat. Die spanische Arbeiterschaft war für den Übergang zur Demokratie organisationspolitisch letztlich nicht gerüstet. Sie stand Mitte der 70er Jahre vor der ambivalenten Situation, daß der autoritäre Korporatismus des frankistischen Regimes zwar ihre Integration nicht hatte sicherstellen, sehr wohl aber ihre Desintegration hatte bewirken können. Die offizielle Syndikatsorganisation war im Grunde genommen eine Farce; dennoch gelang es ihr im Endeffekt, die Ausbildung eigener, stabiler Organisationsmechanismen der sog. Arbeiterkommissionen zu verhindern (Giner und Sevilla 1984: 117ff.). Robert Fishman (1990) hat diesen Prozess *erfolgreichen Scheiterns* des frankistischen Korporatismus in einer eindrucksvollen Studie nachgezeichnet und gezeigt, daß die spanische Arbeiterbewegung am Vorabend der *transición* keine den neuen Anforderungen demokratischer Interessenvertretung und -vermittlung gewachsenen Organisationsstrukturen vorzuweisen hatte.

Die spanischen Reformeliten hatten demgemäß auch die organisationsstrukturellen Voraussetzungen ihres gesellschaftlichen Modernisierungsprojektes letztlich selbst politisch zu organisieren, »von oben« herzustellen; die bloß sub-

alterne Rolle der spanischen Gewerkschaften als Krisenvermittlungsagenturen (vgl. Baylos 1985) im Transformationsprozess war dadurch bereits zu einem frühen Zeitpunkt des demokratischen Überganges vorgezeichnet. Auf die gegenwärtige Situation in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas gewendet – und Spaniens *transición* gilt hier in weiten Kreisen als durchaus nachahmenswertes Modell einer gelungenen Vermittlung von Systemtransformation und Sozialintegration –, läßt sich aus dieser spanischen Erfahrung eine durchaus zwiespältige Lehre ziehen: Die Wiederbelebung der assoziativen Wüste, die Wiederaufforstung des Bestandes an intermediären Akteuren, die zivilgesellschaftliche *Erfindung des Politischen*⁶ ist in den kommenden Jahren womöglich auch in den postkommunistischen Staaten des europäischen Ostens noch (nach-)vollziehbar; die Verlierer eines solchen Prozesses staatlich vermittelter Konstitution und Inkorporierung organisierter Interessen – mit anderen Worten (und analog zum spanischen Fall): die »armen Verwandten« der *osteuropäischen* Demokratisierung – dürften allerdings heute bereits feststehen.

Anmerkungen

- 1 Dies sind erste Vorüberlegungen zu einem Vergleich der Transformation von Sozialpolitik in den postautoritären Wohlfahrtsstaaten Süd- und Osteuropas. Ich danke Peter Bleses, Georg Vobruba und insbesondere Ulrike Götting für wertvolle Hinweise.
- 2 Hingegen kann die nachautoritäre Transformation von Güter- und Kapitalmärkten hier nicht weiter thematisiert werden.
- 3 Im übrigen gilt für den Aspekt der Nationbildung in besonderem Maße, daß keineswegs alle mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in gleicher Weise von diesem Problem betroffen sind.
- 4 Zumal da auch im Hinblick auf die sozialpolitisch verfügbaren Ressourcen (i. S. der Reaktivierbarkeit sozialpolitischer Traditionsbestände aus vorkommunistischer Zeit) durchaus markante Unterschiede zwischen den verschiedenen nachkommunistischen Ländern bestehen.
- 5 Die gleichsam doppelbödige gesellschaftspolitische Programmatik der Konstitution von »Einheit in der Vielfalt« kennzeichnet im Grunde genommen *alle drei* postfrankistischen Modernisierungsschübe – Nationbildung, Verfassungsgebung und Politikgenerierung – gleichermaßen und steht in krassem Gegensatz zu den recht eindimensionalen gesellschaftlichen Homogenisierungsbestrebungen des frankistischen Regimes.
- 6 Im Beckschen Sinne regelverändernder, selbstschöpferischer, sich selbst setzender »Politik der Politik«: »Die Geschichte des Politischen ist ... eine Geschichte der Erfindung des Politischen« (vgl. Beck 1993: 205ff.).

Literatur

- Baylos Grau, Antonio (1985), La institucionalización de la actuación sindical como elemento de mediación frente a la crisis. In: *Revista española de derecho del trabajo* 21, S. 27-45.
- Beck, Ulrich (1993), *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt a.M.
- Blas Guerrero, Andrés de (1989), El problema nacional-regional español en la transición. In: Tezanos, José Félix u. a. (Hrsg.), *La transición democrática española*. Madrid, S. 587-609.
- Casas Baamonde, Maria Emilia / Valdés Dal-Ré, Fernando (1989), Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España. In: *Relaciones Laborales*, Tomo I/1989, S. 240-258.
- Clausen, Lars (1994), Übergang zum Untergang. Skizze eines makrosoziologischen Prozeßmodells der Katastrophe. In: Ders., *Krasser sozialer Wandel*. Opladen, S. 13-50.
- Colomer, Josep M. (1990), *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona.
- Ferge, Zsuzsa (1992), Social Policy Regimes and Social Structure. Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern Europe. In: Ferge, Zsuzsa / Kolberg, Jon Eivind (Hrsg.), *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt a.M./Boulder, S. 201-222.
- Ferreras Alonso, Fidel (1988), Unausgewogenheiten im spanischen System der sozialen Sicherheit. In: *Die Angestelltenversicherung* 35, S. 401-410.
- Fishman, Robert M (1990), *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain*. Ithaca/London.
- Giner, Salvador / Sevilla, Eduardo (1984), Spain: From corporatism to corporatism. In: Williams, Alan (Hrsg.), *Southern Europe Transformed. Political and economic change in Greece, Italy, Portugal, and Spain*. London, S. 113-141.
- Götting, Ulrike (1994), Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe. In: *Journal of European Social Policy* 4, S. 181-200.
- Lessenich, Stephan (1995), *Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien. Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels*. Opladen.
- Lessenich, Stephan (1994), »Three Worlds of Welfare Capitalism« – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, S. 224-244.
- Linz, Juan J. (1994), Staatsbildung, Nationbildung und Demokratie. Eine Skizze aus historisch vergleichender Sicht. In: Michalski, Krzysztof (Hrsg.), *Macht Raum Europa, Transit – Europäische Revue* (Heft 7). Frankfurt a.M., S. 43-62.
- Marshall, Thomas H. (1992), Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In: Ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, herausgegeben v. Elmar Rieger. Frankfurt a. M./New York, S. 33-94.
- O'Donnell, Guillermo / Schmitter, Philippe C. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London.

- Offe, Claus (1994), *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformationen im Neuen Osten*. Frankfurt a.M./New York.
- Pollack, Detlef (1990), *Das Ende einer Organisationsgesellschaft. Systemtheoretische Überlegungen zum gesellschaftlichen Umbruch in der DDR*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, S. 292 – 307.
- Pries, Ludger (1991), *Spanien: Das Ende der »konzertierten Modernisierung«?* In: *WSI-Mitteilungen* 44, S. 19 – 26.
- Przeworski, Adam (1990), *Spiel mit Einsatz. Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo*. In: Michalski, Krzysztof (Hrsg.), *Osteuropa – Übergänge zur Demokratie? Transit – Europäische Revue* (Heft 1). Frankfurt a.M., S. 190 – 211.
- Schmitter, Philippe C. (1986), *An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey*. In: O'Donnell, Guillermo u. a. (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore/London, S. 3 – 10.
- Schütz, Roland (1988), *Gewerkschaften in Spanien 1976 – 1986: Die armen Verwandten der Demokratie*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19, S. 354 – 365.
- Share, Donald (1985), *Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left*. In: *West European Politics* 8, Nr. 1, S. 82 – 103.
- Smolar, Aleksander (1990), *Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs*, in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.), *Osteuropa – Übergänge zur Demokratie? Transit – Europäische Revue* (Heft 1). Frankfurt a.M., S. 65 – 78.
- Stark, David (1992), *The Great Transformation? Social Change in Eastern Europe*. In: *Contemporary Sociology* 21, S. 299 – 304.
- Vobruba, Georg (1992), *Autonomiegewinne. Konsequenzen von Verrechtlichung und Deregulierung*. In: *Soziale Welt* 43, S. 168 – 181.
- Vobruba, Georg (1991), *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*. Frankfurt a.M.
- Vobruba, Georg (1983), *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a.M.